Evaluatie kosten toezicht en handhaving in de kinderopvang 2014



30 juli 2015

Evaluatie kosten toezicht en handhaving in de kinderopvang 2014

14834

Eindrapport

Cebeon, 30 juli 2015

Inhoudsopgave

S Managementsamenvatting

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben voor de periode 2012-2015 afspraken gemaakt over de taakverdeling en de financiering van de handhaving en het toezicht op de kinderopvang, het zogenoemde Budgettair Kader. In het Budgettair Kader is afgesproken om de afspraken tegen het einde van de looptijd te evalueren.

S.1 Doelstelling van het onderzoek

Doel van het onderzoek is na te gaan of de activiteiten van gemeenten (en Geneeskundige en Gezondheidsdiensten – GGD'en) in verband met het toezicht en de handhaving in de kinderopvang in een goede verhouding staan met de gemaakte afspraken. Hierbij is aandacht gevraagd voor:

- de omvang en ontwikkeling van het aanbod;
- de omvang van de toezichts- en handhavingstaken van gemeenten en GGD'en;
- de kosten van toezicht en handhaving (inclusief de administratieve taak van registratie);
- de heffing van leges.

dataverzameling

Voor informatie over aantallen is gebruik gemaakt van de door Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) beheerde registraties LRKP, GIR Inspecteren en GIR Handhaven, gegevens van de Inspectie van het Onderwijs (IvhO), onderzoeksgegevens van de vereniging voor publieke gezondheid en veiligheid in Nederland GGD GHOR Nederland en data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Gegevens over uitgaven en inkomsten met betrekking tot toezicht en handhaving zijn uitgevraagd bij alle GGD'en en een steekproef van gemeenten. Van de 25 GGD'en hebben er 23 deelgenomen aan het onderzoek, 361 van de 393 gemeenten vertegenwoordigend, oftewel een respons van 92%. Van de 43 steekproefgemeenten hebben er 29 gerespondeerd, waarvan er 24 bruikbare financiële gegevens hebben geleverd. De bruikbare respons in gemeenten was 56%, in termen van kinderopvanglocaties (exclusief gastouderopvang) was deze 85% van de steekproef en 20% van de locaties in heel Nederland.

S.2 Omvang en ontwikkeling aanbod

Op 1 januari 2014 waren er 55.810 kinderopvanglocaties: 12.520 buitenschoolse opvang (BSO) en kinderdagverblijven (KDV), 720 gastouderbureaus (GOB), 2.960 peuterspeelzalen (PSZ) en 39.610 voorzieningen voor gastouderopvang (VGO).
Het aanbod van kinderopvang is tussen begin 2012 en eind 2014 afgenomen. Achter deze afname gaat de volgende dynamiek schuil. Voor BSO, VGO en PSZ (vanaf 2013) afzonderlijk is sprake van een daling. Dit geldt het sterkst voor VGO. Het aantal gastouderbureaus is ongeveer gelijk gebleven. Daarentegen is het aantal kinderdagverblijven gestegen. Hier ligt mogelijk (deels) een relatie met het beleid van een aantal gemeenten om PSZ om te zetten naar KDV.

In de bestuurlijke afspraken is verondersteld dat de ontwikkeling van het aantal locaties van kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus binnen +/- 10% zou blijven. In de onderzoeksjaren blijkt dat inderdaad het geval. Ultimo 2014 is voor kinderdagverblijven +10% bereikt.

S.3 Omvang toezicht- en handhavingstaken

Het toezicht en de handhaving in de kinderopvang zijn gemeentelijke taken die worden uitgevoerd door GGD'en (voor gemeenten) en door gemeenten zelf. De kindcentra (KDV, BSO, PSZ) en gastouderbureaus dienen wettelijk jaarlijks te worden geïnspecteerd. Op de uitvoering van deze taken wordt in de tweede lijn toezicht gehouden door de IvhO. Gemiddeld is 96% van de locaties (waarvoor de verplichting geldt) geïnspecteerd in 2014.

Voor de inspectie van de voorzieningen voor gastouderopvang (VGO) is tussen het ministerie en de VNG afgesproken dat jaarlijks een steekproef van 5%-30% van de gastouders wordt geïnspecteerd. In 2014 was het gemiddeld percentage 8,4%.
In 2014 hebben er circa 36.640 inspecties plaatsgevonden, waarvan 17.500 jaarlijkse inspecties. De overige inspecties betreffen inspectie vóór inschrijving van een locatie, inspectie binnen 3 maanden na inschrijving, nadere onderzoeken en incidentele onderzoeken.

Risicogestuurd toezicht is in 2014 zo goed als overal toegepast. De basis hiervoor wordt gelegd door een registratie van het risicoprofiel per locatie, aangeduid met kleuren (groen tot en met rood). De kleuren geven een indicatie voor de te verwachten inspectieactiviteit en urenbesteding aan het toezicht (*indicatief*: groen gemiddeld 7 uur en rood gemiddeld 27 uur). De registratie van de kleuren wordt niet eenduidig toegepast. Hierdoor is enige terughoudendheid gewenst bij de duiding. Op basis van de registratie kwam naar voren dat begin 2014 45% van de locaties groen was (laagste risico), 36% geel, 13% oranje en 6% rood.

Alle inspecties – met uitzondering van de inspecties vóór inschrijving – leiden al dan niet tot een handhavingsadvies. Kijken we naar de jaarlijkse inspecties (17.500 voor alle gemeenten in 2014), dan heeft een derde hiervan (5.630 in 2014) geleid tot een handhavingsadvies. Dit percentage loopt per GGD uiteen van 13% tot 56%. Het percentage handhavingsadviezen ligt – ten opzichte van de jaarlijkse onderzoeken – lager voor incidentele en nadere onderzoeken, en hoger voor onderzoek binnen 3 maanden na registratie.
Gemeenten besluiten in vervolg op ontvangen handhavingsadvies of er al dan niet wordt overgegaan tot daadwerkelijk handhaven[1]. Indien wordt gehandhaafd, start de gemeente een handhavingstraject of betrekt het (nieuwe) handhavingsadvies in een reeds lopend handhavingstraject. In het onderzoek is gekeken naar het aantal gestarte handhavingstrajecten. Niet alle gemeenten hebben handhavingsgegevens centraal geregistreerd en er kon daarom geen landelijk totaal worden gemeten. Het wel geregistreerde aantal gestarte handhavingstrajecten was 6.460 in 2014.

S.4 Kosten van toezicht en handhaving

De totale uitgaven aan toezicht worden voor 2014 geraamd op circa €23,5 miljoen. Dit is een raming op basis van kostengegevens van 23 van de 25 GGD'en, oftewel 90%.
Voor de raming van de handhavingskosten, waarin ook de kosten voor registratie in het LRKP zijn opgenomen, moet grotere voorzichtigheid in acht worden genomen. Het betreft gemeentelijke taken, waarvoor de kosten of bestede uren binnen gemeenten niet altijd specifiek worden bijgehouden. Er is daarom sprake van geschatte kosten. Bovendien is voor het meten van de handhavingskosten een steekproef van gemeenten getrokken, waarvan een deel heeft gerespondeerd. 24 gemeenten hebben bruikbare financiële gegevens geleverd, oftewel 6% van de Nederlandse gemeenten. Deze 24 gemeenten vertegenwoordigen wel 20% van alle inwoners en 23% van alle uitgaven aan toezicht op de kinderop-

1 De mate waarin dit gebeurt en de beoordeling van het handhavingsbeleid van gemeenten is niet onderzocht; de Inspectie van het Onderwijs houdt hier toezicht op.

vang. Er kan daarom geen concrete raming van de handhavingskosten worden gegeven. Op basis van het onderzoek kan wel een bandbreedte worden ingeschat. Afhankelijk van de aannames ligt deze tussen de €14 en €21 miljoen.

S.5 Leges

Van de onderzoeksgemeenten heeft een kwart specifieke inkomsten voor toezicht en handhaving kinderopvang. Het gaat hierbij bijna uitsluitend om leges. De variatie in legestarieven is aanzienlijk. Voor de inschrijving van een KDV varieert deze van €23,50 tot €2.275. Voor de (enkele) gemeenten met leges in het onderzoek (tarieven tussen €102 en €1.974) dekken de inkomsten uit leges tussen 1% en 10 à 15% van de totale uitgaven aan toezicht en handhaving kinderopvang..

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

In 2012 zijn de afspraken van kracht geworden in een bestuursakkoord tussen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over de taakverdeling en de financiering van de kosten voor de handhaving van en het toezicht op de kinderopvang, het zogenoemde Budgettair Kader. Het bestuursakkoord heeft een looptijd tot en met 2015. In het bestuursakkoord is ook afgesproken om de afspraken in het Budgettair Kader in 2014 te evalueren.

Er is tot en met 2012 €29,9 miljoen in het gemeentefonds gestort voor de financiering van het toezicht en de handhaving in de kinderopvang. Dit bedrag bestaat uit:

- €24,9 miljoen voor kinderdagverblijven (KDV), buitenschoolse opvang (BSO), gastouderbureaus (GOB) en gastouders (GO), aan het gemeentefonds toegevoegd in 2012;
- €5 miljoen voor peuterspeelzalen (PSZ) inclusief VVE[2] bij de inwerkingtreding van de Wet Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet Oke), toegevoegd aan het gemeentefonds in 2010.

Deze middelen zijn via twee verdeelsleutels over de gemeenten verdeeld. Ook het Expertisecentrum van de VNG wordt uit het gemeentefonds gefinancierd, maar de uitgaven hieraan vormen geen onderwerp van het huidige onderzoek.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft opdracht gegeven aan onderzoeksbureau Cebeon voor een onderzoek ten behoeve van de afgesproken evaluatie van het Budgettair Kader.

Doel van het onderzoek is na te gaan of de activiteiten van gemeenten (en GGD'en[3]) in verband met het toezicht en de handhaving in de kinderopvang in een goede verhouding staan met de afspraken die in 2011 met de VNG zijn gemaakt.

In voorliggend rapport worden de belangrijkste bevindingen op een rij gezet.

1.2 Onderzoeksvragen

De kernvragen van het onderzoek luiden:

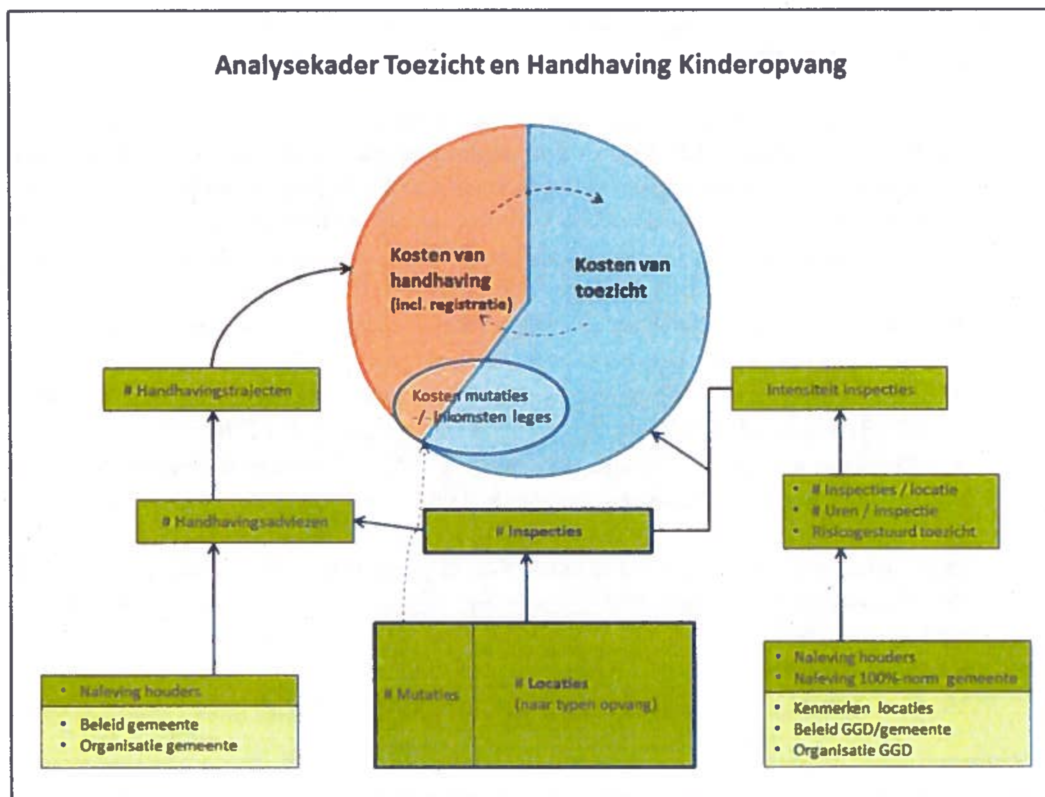
- Hoe heeft de omvang van het aanbod zich ontwikkeld?
- Wat is de omvang van de toezichts- en handhavingstaken van gemeenten en GGD'en?
- Welke kosten zijn gemoeid met het toezicht respectievelijk de handhaving inclusief de administratieve taken?
- Kennen gemeenten naast het Gemeentefonds ook andere inkomsten voor de financiering van toezicht en handhaving, met name leges?

[2] € 4 miljoen voor peuterspeelzalen en € 1 miljoen voor een deel van het toezicht op VVE, namelijk het voldoen aan basisvoorwaarden. Het overige (inhoudelijke) toezicht op de VVE wordt vanuit onderwijs gedaan en valt buiten het in het huidige onderzoek te evalueren budgettair kader.

[3] GGD=Geneeskundige en Gezondheidsdienst.

1.3 Analysekader

Als basis voor dit onderzoek is onderstaand analysekader gehanteerd.



In het analysekader staan de kosten van toezicht en handhaving (inclusief registratie in het LRKP) centraal. Kosten van mutaties zijn aangegeven binnen de kosten van toezicht (inspecties voor inschrijving) en binnen handhaving inclusief registratie (beschikking afgeven en registratie in LRKP). Deze met mutaties samenhangende kosten zijn in het onderzoek niet apart onderscheiden en maken (impliciet) deel uit van toezicht respectievelijk handhaving (inclusief registratie). Bovendien is dit het deel van de kosten waartegenover specifieke inkomsten kunnen staan bij gemeenten die leges heffen.

De donkergroene blokken zijn direct in het onderzoek betrokken. Hieruit kunnen twee centrale onderzoekshypotheses worden geformuleerd:

1. De kosten voor toezicht hangen samen met het aantal inspecties (zie paragraaf 3.2.1) in combinatie met de intensiteit van de inspecties (zie paragraaf 3.2.2 – 3.2.4).
   Het aantal inspecties wordt primair bepaald door het aantal locaties: hoe meer locaties hoe meer er moet worden geïnspecteerd. De intensiteit van de inspecties (uren per inspectie, soorten inspecties) hangt af van factoren als risicoprofiel, naleving door houders en naleving door gemeente/GGD (100%-norm) en het aantal mutaties (nieuwe inschrijvingen: inspecties die daarvoor nodig zijn). In paragraaf 2.3 wordt hier nader op ingegaan[4].
   De kosten van handhaving hangen samen met de omvang van de handhavingsactiviteiten.
   Het aantal activiteiten is afhankelijk van de handhavingsadviezen (meer handhavingsadviezen leidt tot potentieel meer handhaving), die op hun beurt zijn gerelateerd aan inspecties (hoe meer inspecties des te meer handhavingsadviezen kunnen worden gegenereerd), die weer afhankelijk zijn van het

[4] In hoeverre tegen deze uitgaven ook inkomsten staan door leges te heffen, is meegenomen in het onderzoek.

aantal locaties (meer locaties leidt tot meer inspecties en derhalve tot meer potentiële handhavingsadviezen). Óf inspecties leiden tot handhavingsadviezen is afhankelijk van de naleving door houders (links onder in het plaatje). En of er al dan niet werkelijk wordt gehandhaafd na een handhavingsadvies, is een afweging van de gemeente (beleid gemeente; ook linksonder in het plaatje). In paragraaf 3.3 wordt nader ingegaan op handhaving.

De lichtgroene blokken verwijzen naar de organisatie van de taak en het beleid van de gemeente/GGD. Op grond van de vraagstelling, het doel van het onderzoek en de beschikbare en verzamelde gegevens is zo goed mogelijk nagegaan a) hoe hoog de kosten (en inkomsten) zijn en b) welke directe factoren hiermee samenhangen – in het analysekader weergegeven in donkergroene blokken. In de volgende hoofdstukken werken we dit verder uit.

1.4 Werkwijze

onderzoeksbegeleiding

Voor de uitvoering van het onderzoek is een begeleidingscommissie samengesteld waarin vertegenwoordigers van de VNG, de vereniging voor publieke gezondheid en veiligheid in Nederland 'GGD GHOR Nederland' en van individuele GGD'en en gemeenten zitting hadden. De onderzoeksopzet, concept-enquêtes en concept-bevindingen zijn mondeling en via e-mail besproken met de begeleidingscommissie.

dataverzameling

Voor informatie over aantallen is gebruik gemaakt van centraal beschikbare databases. Het betreft de door DUO beheerde registraties LRKP, GIR Inspecteren en GIR Handhaven[5], gegevens van de Inspectie van het Onderwijs (IvhO), onderzoeksgegevens van de GGD GHOR Nederland en data van het CBS.

Gegevens met betrekking tot uitgaven en inkomsten zijn uitgevraagd bij GGD'en en gemeenten door middel van enquêtes. De beide vragenlijsten, voor respectievelijk GGD'en en gemeenten, zijn vastgesteld na overleg met de begeleidingscommissie.
Hiertoe zijn alle GGD'en en een representatieve steekproef van 43 gemeenten benaderd. De dataverzameling heeft – telefonisch voorbereid – via e-mail plaatsgevonden. Naar aanleiding van controle op volledigheid, juistheid en plausibiliteit van ingevulde vragenlijsten zijn nadere vragen gesteld aan respondenten. Dit heeft geleid tot verbetering en aanvulling van gegevens respectievelijk inzicht in achtergronden van afwijkende uitkomsten.

Na (herhaald) rappel en verlenging van de inzendtermijn is een grote respons gerealiseerd. Van de 25 GGD'en hebben er 23 deelgenomen aan het onderzoek. Binnen deze GGD-regio's vallen 361 van de 393 gemeenten, oftewel een respons van 92%.
Van de 43 steekproefgemeenten hebben er 29 gerespondeerd, waaronder relatief veel grote gemeenten. De respons in gemeenten was 67%, in termen van inwoneraantallen was deze 88% van de steekproef. Van de 29 responderende gemeenten hebben er 24 bruikbare financiële informatie geleverd. Dat betekent dat gegevens over directe gemeentelijke uitgaven (namelijk die voor handhaving en registratie) zijn gebaseerd op 24 waarnemingen, oftewel 6% van de Nederlandse gemeenten. Deze 6% van de gemeenten vertegenwoordigt echter wel een vijfde van alle kinderopvanglocaties (exclusief gastouderopvang) en 23% van de totale toezichtsuitgaven. Een schatting van een concreet bedrag zoals voor de toezichtsuitga-

[5] DUO = Dienst Uitvoering Onderwijs; GIR = Gemeenschappelijke Inspectieruimte

ven kan niet worden gedaan op basis van de gemeentelijke respons. Wel kan een richting worden aangegeven, met de nodige onzekerheden daaromheen. Dit gebeurt in paragraaf 4.3.

In bijlage A is de werkwijze uitgebreider beschreven.

kwaliteit gegevens

Er is informatie verzameld over de jaren 2012, 2013 en 2014. Met uitzondering van de gegevens in het LRKP, bleken de gegevens over 2014 beduidend vollediger dan die over de voorgaande jaren. Dat geldt voor zowel de via enquêtes verzamelde gegevens als voor de centraal beschikbare data uit GIR en van de IvhO. Het LRKP bevat, als basisregistratie van het aanbod van kinderopvang, wel volledige gegevens over de drie onderzoeksjaren, met uitzondering van de informatie over peuterspeelzalen die gedurende 2012 aan het LRKP is toegevoegd en vanaf 2013 volledig is.

Van GIR was op voorhand bekend dat deze in de eerdere jaren minder vaak en minder systematisch werd ingevuld door GGD'en en gemeenten dan in 2014, en dat 2014 het meest volledige beeld zou geven. Overigens is ook in 2014 niet door alle GGD'en respectievelijk alle gemeenten GIR (volledig) gebruikt en zijn er bij de analyse van het materiaal verschillen in wijze van invullen naar voren gekomen.[6] Ook de IvhO heeft aangegeven dat de gegevens over 2014 betrouwbaarder zijn dan die over voorgaande jaren en heeft daarom ook alleen de gegevens 2014 aangeleverd.

De analyse spitst zich derhalve toe op het jaar 2014 (realisatiegegevens), omdat zowel de financiële informatie als de informatie over aantallen voor dit jaar het betrouwbaarst en volledigst zijn.

1.5 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen in de sector. Hoofdstuk 3 gaat over de omvang van het toezicht en de handhaving en in hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de kosten daarvan.

De onderzoeksverantwoording is bijgevoegd als bijlage A.

6 De GGD Amsterdam gebruikt als enige GGD het GIR in het geheel niet, omdat is gekozen voor een ander automatiseringssysteem. Hieruit zijn wel bepaalde gegevens beschikbaar gesteld voor het onderhavige onderzoek en overigens ook aan de IvhO ten behoeve van het uitvoeren van de toezichtstaak. Naast de GGD Amsterdam zijn er andere GGD'en die GIR Inspecteren deels hebben gebruikt. Buiten de gemeenten in de regio Amsterdam zijn er ook andere gemeenten die GIR Handhaven niet hebben gebruikt.

2 Ontwikkelingen sector kinderopvang

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de algemene ontwikkelingen die mede een rol spelen voor de omvang van de uitgaven aan toezicht en handhaving kinderopvang. Daarnaast wordt ingegaan op enkele achtergronden.

Eerst worden in paragraaf 2.2 de feitelijke aantallen locaties per jaar gepresenteerd. Hierin wordt ook de ontwikkeling zichtbaar tussen 2012 en 2014. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 ingegaan op de mutaties, oftewel het aantal inschrijvingen en uitschrijvingen waarmee gemeenten en GGD'en jaarlijks te maken hebben.

2.2 Omvang kinderopvangaanbod

Aan het LRKP is rechtstreeks informatie ontleend over het aantal locaties op 1 januari van elk jaar, met 2012 als basisjaar en als recentste informatie de aantallen per ultimo 2014. Voor peuterspeelzalen (PSZ) is het totaal op 1 januari 2012 niet bekend, omdat er toen nog geen volledige registratie in het LRKP was. Daarom geldt voor PSZ het jaar 2013 als basisjaar (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1: Omvang kinderopvang 2012-2014: locaties

Peildatum	*BSO*	*KDV*	*GOB*	*VGO*	*PSZ*	*Totaal*
Aantallen						
31-12-2014	6.330	6.420	700	36.940	2.760	53.150
1-1-2014	**6.360**	**6.160**	**720**	**39.610**	**2.960**	**55.810**
1-1-2013	6.620	6.120	710	44.540	3.080	61.070
1-1-2012*	6.670	5.840	700	47.610	onb.	60.820*
Verdeling						
31-12-2014	12%	12%	1%	70%	5%	100%
1-1-2014	11%	11%	1%	71%	5%	100%
1-1-2013	11%	10%	1%	73%	5%	100%
Ontwikkeling 2012=100					*2013=100*	excl .PSZ
31-12-2014	95	110	101	78	*89*	83
1-1-2014	95	105	103	83	*96*	87
1-1-2013	99	105	101	94	*100*	95
1-1-2012*	100	100	100	100	-	100*

Bron: LRKP

*) 2012: exclusief PSZ

omvang

Op 1 januari 2014 waren er 55.810 locaties, waarvan ruim 70% VGO (39.610 locaties). Het aantal BSO (6.360) en KDV (6.160) was samen 12.520, het aantal GOB 720 en het aantal PSZ 2.960. De aantallen op 1 januari 2014 vormen de referentie voor de in dit onderzoek in beeld gebrachte kosten voor toezicht en handhaving.

Gedurende het jaar 2014 is het totaal aantal locaties gedaald, hetgeen vooral is toe te schrijven aan de VGO. Voorts is er een daling van het aantal PSZ (-200) en een stijging van het aantal KDV (+260) te zien.

trends

Het aanbod van kinderopvanglocaties is tussen begin 2012 en eind 2014 landelijk afgenomen. Deze afname geldt ook voor BSO, VGO en PSZ (vanaf 2013) afzonderlijk, het sterkst voor VGO. Het aantal gastouderbureaus is gelijk gebleven. Het aantal kinderdagverblijven is echter gestegen, met name gedurende 2012 en gedurende 2014.

In de bestuurlijke afspraken is verondersteld dat de ontwikkeling van het aantal locaties van kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderbureaus binnen +/- 10% zou blijven. In de onderzoeksjaren blijkt dat inderdaad het geval. Ultimo 2014 is de toename van het aantal kinderdagverblijven 10%. Het aantal peuterspeelzalen is daarentegen afgenomen; hierover is in de genoemde bestuurlijke afspraken geen cijfer genoemd.

Inzoomend op cijfers van individuele gemeenten, blijkt dat bijna een vijfde van de gemeenten geen peuterspeelzaal (meer) heeft. Voor een deel betreft het kleine gemeenten waar deze voorziening wellicht daadwerkelijk niet aanwezig is. Voor een ander deel blijkt dit echter te maken te hebben met gemeentelijk beleid, waarin peuterspeelzalen worden omgezet naar een kinderdagverblijf. Peuterspeelzalen worden dan formeel als kinderdagverblijf opgenomen in het LRKP. Dit zou een rol kunnen spelen bij de toename van het aantal kinderdagverblijven en de afname van peuterspeelzalen in 2014. In hoeverre uitschrijving van een PSZ een werkelijke uitschrijving of een omzetting naar KDV is, valt buiten het kader van dit onderzoek. Het valt niet direct af te leiden uit het LRKP doordat redenen voor in- en uitschrijving niet zijn opgenomen en bij de nieuwe inschrijving een nieuw registratienummer wordt toegekend.

2.3 Mutaties

Er is sprake van beweging in het aanbod van kinderopvang. Er worden nieuwe locaties geopend en andere gesloten. Maar ook toename of afname van het aantal kindplaatsen in een locatie, verhuizingen, samenvoeging van locaties of uitbreiding met een ander type kinderopvang, faillissementen en fusies leiden tot mutaties in het aanbod van kinderopvang. Deze veranderingen worden door gemeenten bijgehouden in het LRKP.

Het LRKP is echter een 'lopend' bestand. Mutaties *binnen* bestaande locaties worden uitgevoerd als wijzigingen in het bestand en zijn achteraf niet herkenbaar als bestandsmutaties. Dit betreft wijziging van de houder (oude houder wordt vervangen door nieuwe houder) of wijziging van het aantal kindplaatsen (oud aantal wordt vervangen door nieuw aantal).

Mutaties *van* locaties (verhuizing, nieuwe inschrijving, uitschrijving) zijn wel gedocumenteerd in het LRKP, omdat deze worden aangemerkt als inschrijvingen en uitschrijvingen, die met datum zijn opgenomen. Bij een verhuizing is bijvoorbeeld sprake van uitschrijving van de oude locatie en inschrijving van de nieuwe locatie, waarbij een nieuw identificatienummer wordt toegekend. In het geval van gastouderopvang kan het gaan om een verhuizing van de gastouder zelf (opvang bij hem thuis), maar ook om een nieuw gezin of verhuizend gezin waarbij de opvang bij de vraagouder thuis plaatsvindt.
Bij samenvoeging van twee locaties is sprake van sluiting van één locatie (uitschrijving) en voortbestaan (met uitbreiding van het aantal kindplaatsen) van de andere locatie. Alleen de uitschrijving is als mutatie terug te vinden in het LRKP.

Behalve de datum is geen nadere informatie over inschrijvingen en uitschrijvingen opgenomen, waaronder de reden voor in- of uitschrijving. Er kan daarom geen onderscheid worden gemaakt naar reden van inschrijving of uitschrijving. Sluitingen (al dan niet wegens faillissement), samenvoegingen en verhuizingen worden allemaal als 'uitschrijving' aangemerkt; nieuwe locaties en verhuisde locaties worden beide als nieuwe locatie aangemerkt.

Er kan op basis van dit bestand een uitspraak worden gedaan over het aantal inschrijvingen.

Tabel 2.3: Mutaties locaties kinderopvang 2012-2014 (aantallen en % van het aantal locaties op 1 januari)

Jaar	KDV + BSO + PSZ + GOB				VGO			
	Aantallen		Percentages		Aantallen		Percentages	
	Inschrij-vingen	Uitschrij-vingen	Inschrij-vingen	Uitschrij-vingen	Inschrij-vingen	Uitschrij-vingen	Inschrij-vingen	Uitschrij-vingen
2014	1.970	1.950	12%	12%	7.810	10.470	20%	26%
2013	1.970	2.260	12%	14%	7.740	11.900	17%	27%
2012*	1.720	1.430	13%	11%	7.540	9.820	16%	21%

*) exclusief PSZ, omdat PSZ gedurende 2012 zijn opgenomen in het LRKP.
Bron: LRKP

Uit tabel 2.3 blijkt, dat de mutatiegraad van kinderopvanglocaties – exclusief VGO – lager is dan die van gastouderopvang.
Voorts valt op bij de locaties (exclusief VGO), dat er in 2014 ongeveer evenveel inschrijvingen als uitschrijvingen zijn geweest, elk 12% ten opzichte van het aantal op 1 januari ingeschreven locaties. Het aandeel inschrijvingen is niet veranderd in de loop van de drie meetjaren. Het aandeel uitschrijvingen was in 2013 iets hoger dan in 2012 (exclusief PSZ) en 2014. Er is ook gekeken of het percentage inschrijvingen varieert met gemeentegrootte of met stedelijkheid (dichtheid[7]). Dit blijkt niet het geval te zijn.

Bij de VGO is de mutatiegraad gestegen, zowel het aandeel inschrijvingen als het aandeel uitschrijvingen is toegenomen. In elk jaar waren er meer uitschrijvingen dan inschrijvingen, per saldo dus – in elk geval in de formele registratie[8] – een jaarlijkse afname van locaties.

Voor de uitgaven aan toezicht en handhaving kinderopvang vormen mutaties één van de bepalende factoren, zoals in het analysekader in paragraaf 1.3 ook is aangegeven. Een mutatie brengt zowel toezichtskosten (inspectie van de nieuwe locatie) als registratiekosten (in dit onderzoek niet apart inzichtelijk, maar onderdeel van de handhavingskosten) met zich mee.

7 Stedelijkheid of dichtheid wordt gemeten door de omgevingsadressendichtheid van het CBS. Dit geeft een indicatie van de concentratie van menselijke activiteiten in een gemeente.

8 Vanuit het Expertisecentrum is opgemerkt dat de daling van het aantal VGO's ook te maken kan hebben met opschoning voor niet in exploitatie zijnde VGO's.

3 Omvang toezicht en handhaving

3.1 Inleiding

Het toezicht en de handhaving in de kinderopvang zijn gemeentelijke taken die worden uitgevoerd door GGD'en (voor gemeenten) en door gemeenten zelf. Op de uitvoering van deze taken wordt in de tweede lijn toezicht gehouden door de IvhO. Hieronder worden de taken kort beschreven.

taken van gemeenten (en GGD'en)

In de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko) wordt gesteld dat het college van burgemeester en wethouders toeziet op de naleving van de wet in zowel de kinderopvang (artikel 1.61) als het peuterspeelzaalwerk (artikel 2.19). In deze artikelen wordt tevens gesteld dat het college de directeur van de GGD hiertoe als toezichthouder aanwijst. Gemeenten zijn dus wel verantwoordelijk voor het toezicht, maar de daadwerkelijke uitvoering van het toezicht is in handen van de GGD.[9] De Wko schrijft hierbij voor dat alle kinderopvangvoorzieningen en peuterspeelzalen jaarlijks worden onderzocht (geïnspecteerd).[10]

Binnen het toezicht worden verschillende typen inspecties onderscheiden. Het gaat om:

- de jaarlijkse onderzoeken – die verplicht zijn voor de KDV, BSO, PSZ en GOB, terwijl tussen het Rijk en de VNG is afgesproken dat deze voor 5-30% van de VGO's moeten plaatsvinden;
- inspecties rondom de registratie van een locatie: een inspectie voor registratie (voordat de locatie in exploitatie wordt genomen) en een inspectie binnen drie maanden na registratie;
- nadere inspecties, op grond van de bevindingen in een voorgaande inspectie;
- incidentele inspecties.

Voor de handhaving geldt dat zowel de verantwoordelijkheid als de uitvoering berust bij gemeenten, die de uitvoering overigens ook weer kunnen hebben uitbesteed.
GGD-inspecteurs die in opdracht van de gemeenten de inspecties bij de kinderopvang en peuterspeelzalen uitvoeren, rapporteren hierover aan de gemeenten (en brengen een advies tot wel of niet handhaven uit naar aanleiding van hun bevindingen en hun oordeel over de kwaliteitseisen). Gemeenten kunnen vervolgens handhavingsmaatregelen opleggen aan houders van kinderopvanglocaties die de wet niet naleven. De artikelen 1.65 & 1.66 en de artikelen 2.23 & 2.24 van de Wko beschrijven de mogelijkheden tot gemeentelijk ingrijpen. De wijze waarop gemeenten handhaven is niet voorgeschreven, waarbij vanzelfsprekend wel de Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing is. Gemeenten leggen in een eigen handhavingsbeleid vast hoe ze omgaan met overtredingen van de Wko, al dan niet op basis van het hiervoor ontworpen model van de VNG.

---

9 In de artikelen 1.64 en 2.22 van de Wko wordt gesteld dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beleidsregels kan stellen omtrent de door de toezichthouder te hanteren werkwijze. De op dit moment geldende beleidsregels worden omschreven in het document: *Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen 2013*. NB: de kwaliteitseisen voor de kinderopvang en peuterspeelzalen zijn sinds 6 juni 2012 wettelijk geregeld. Aanleiding was het oordeel van de Raad van State dat de beleidsregels kwaliteit kinderopvang onvoldoende juridische basis voor gemeenten hadden om boetes op te kunnen leggen. De kwaliteitseisen uit deze beleidsregels zijn nu wettelijk geregeld in een Algemene Maatregel van Bestuur. De kwaliteitseisen zijn gebaseerd op afspraken tussen de Brancheorganisatie voor werkgevers in de kinderopvang en de Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK).

10 Zie artikelen 1.62 en 2.20 van de Wko. Bij voorzieningen voor gastouderopvang mag het toezicht steekproefsgewijs plaatsvinden en dient jaarlijks tussen 5% en 30% te liggen.

Uitvoeringsinstrumenten (LRKP en GIR)
Gemeenten schrijven kinderopvanglocaties in in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP), nadat ze zijn geïnspecteerd en er een positieve beschikking door de gemeente is afgegeven.

Alleen kinderopvangvoorzieningen die geregistreerd zijn in het LRKP, geven een ouder aanspraak op kinderopvangtoeslag. Dit geldt voor KDV, BSO, GOB en VGO. Gebruik van een PSZ geeft geen recht op kinderopvangtoeslag. Ook kunnen ouders in het LRKP de inspectierapporten van de GGD vinden.

De Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) is het tweede digitaal uitvoeringssysteem dat de GGD'en en de gemeenten ondersteunt. Gebruik hiervan is niet wettelijk verplicht en er zijn dan ook geen rechten (zoals het recht op kinderopvangtoeslag) aan verbonden. De rapportages van de GGD-inspecteurs worden opgeslagen in het GGD-deel (GIR Inspecteren). Gemeenten besluiten op basis van deze (afgeronde) inspectierapporten of zij overgaan tot handhaving wanneer een houder van een locatie niet voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen. De gemeenten leggen hun handhavingsacties vast in het gemeentelijk deel van de GIR (GIR Handhaven).

taken Inspectie van het Onderwijs
De IvhO is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangewezen om interbestuurlijk toezicht uit te oefenen op de wettelijke taken van gemeenten bij het toezicht op en de handhaving van de kinderopvang en peuterspeelzalen. Het toezicht van de inspectie richt zich niet op de kwaliteit van de GGD-onderzoeken, noch op de kwaliteit van de geboden kinderopvang. De inspectie rapporteert jaarlijks haar bevindingen.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt gerapporteerd over de invulling van het toezicht (paragraaf 3.2) en van de handhaving (paragraaf 3.3).

3.2 Omvang toezicht

3.2.1 Inleiding

Voor de bestaande KDV, BSO, GOB en PSZ geldt de zogenaamde 100%-norm: minimaal één keer per jaar moet een inspectie plaatsvinden. Voor VGO is afgesproken tussen het Rijk en de VNG dat jaarlijks 5-30% van de bestaande locaties moet worden geïnspecteerd. De IvhO onderzoekt jaarlijks in hoeverre is voldaan aan deze normen.

De inspecties worden door de GGD'en[11] bijgehouden in GIR Inspecteren. Ook het type inspectie en nadere informatie over de inspecties wordt in principe hierin geregistreerd, zoals de data, risicosturing, aankondiging, de adviezen, de scores op inspectievoorwaarden en de toegekende risicoprofielen (kleuren).
In 2014 zijn er in totaal 34.640[12] inspecties afgesloten. De helft hiervan (17.500) betrof jaarlijkse inspecties. Per GGD varieert dit van 39% - 79%. Voorts maken de onderzoeken voor registratie een groot deel uit van het totaal, namelijk gemiddeld 28%, met een variatie van 11-42%. De percentages 'onderzoek na registratie', incidenteel en nader onderzoek liggen lager, op gemiddeld 5%, 6% en 10%.

[11] Met uitzondering van de GGD Amsterdam, die ten behoeve van het onderzoek een nadere totaalopgave heeft gedaan.
[12] Bron: GIR I en GGD Amsterdam; dit is dus een werkelijk landelijk totaal.

Hierna wordt ingegaan op de mate waarin de 100%-norm is gerealiseerd voor de locaties waarvoor deze norm geldt (paragraaf 3.2.2), het percentage geïnspecteerde gastouderopvanglocaties (paragraaf 3.2.3) en het risicogestuurd toezicht (paragraaf 3.2.4).

3.2.2 100%-inspectienorm

De kindcentra (KDV, BSO, PSZ) en gastouderbureaus dienen wettelijk jaarlijks te worden geïnspecteerd. De IvhO oefent het toezicht op gemeenten uit of deze verplichting wordt nageleefd. De toezichtsgegevens van de inspectie zijn beschikbaar gesteld voor het onderzoek.

Gemiddeld is 96% van de locaties (waarvoor de verplichting geldt) geïnspecteerd in 2014[13]. 42% van de gemeenten heeft daadwerkelijk 100% geïnspecteerd. De IvhO houdt hier toezicht op en doet zo nodig onderzoek bij gemeenten die onder de 100% blijven.

Ten opzichte van de voorgaande jaren is 96% een stijging: in 2013 was het 92% en in 2012 nog 86%.[14] Het gerealiseerde inspectiepercentage vertoont een samenhang met de structuurkenmerken gemeentegrootte, dichtheid en sociale structuur, hetgeen tabel 3.1 illustreert.

Tabel 3.1: Percentage inspecties van verplicht jaarlijks te inspecteren locaties BSO, KDV, GOB en PSZ

Kenmerk	Klassen	Inspectiepercentage
Gemiddeld	Nederland	96%
Gemeentegrootte		
	< 20.000 inwoners	93%
	20.000- 50.000	95%
	50.000-100.000	97%
	100.000-250.000	96%
	> 250.000 inwoners	98%
Dichtheid (omgevingsadressendichtheid)		
	Zeer dun	94%
	Dun	96%
	Dicht	96%
	Zeer dicht	98%

Bron: IvhO, BZK/CBS

Voor (zeer) kleine gemeenten en gemeenten met een zeer lage dichtheid is het minder goed gelukt de 100%-norm te benaderen dan voor grote, (iets) dichtere gemeenten.

Er zijn diverse redenen waarom locaties niet zijn geïnspecteerd. Deze zijn door de IvhO bij gemeenten nagevraagd en hebben te maken met de bedrijfsvoering van GGD'en (onvoldoende capaciteit, uitval van inspecteurs, uitstel van de inspectie tot het begin van het volgende kalenderjaar, inspectie van een deel van een gecombineerde locatie KDV-BSO), geplande verhuizing, wel nader onderzoek maar geen jaarlijkse inspectie.

13 Bron: IvhO, 2015.

14 Inspectie van het Onderwijs, Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2013-2014, november 2014.

3.2.3 Inspecties gastouderopvang

Voor de inspectie van de voorzieningen voor gastouderopvang (VGO) is tussen het ministerie en de VNG afgesproken dat jaarlijks een steekproef van 5%-30% van de gastouders wordt geïnspecteerd.
In 2014 was het gemiddeld percentage 8,4%. Hieromheen is een behoorlijk grote bandbreedte; het percentage varieert van 0%-100%. [15] Het gemiddeld inspectiepercentage is lager dan in 2013, dat toen ruim 12% bedroeg.

Laten we de 27 gemeenten met minder dan 20 VGO's buiten beschouwing, dan blijkt 8% van de gemeenten minder dan de minimaal verplichte 5% VGO's te hebben geïnspecteerd. Voorts heeft 4% van deze gemeenten 30% of meer VGO's geïnspecteerd .

Tussen de mate waarin gastouderopvanglocaties worden geïnspecteerd en structuurkenmerken van gemeenten blijkt geen verband te bestaan. De gemiddelde percentages schommelen tussen 8% en 9%, ongeacht dichtheid of sociale structuur.

Afwijkingen tussen de jaren op individueel gemeentelijk niveau doen zich in de steekproefgemeenten in beperkte mate voor. Genoemde redenen voor jaarlijkse afwijkingen zijn:

- lage aantallen locaties leiden ertoe dat er niet elk jaar een inspectie plaatsvindt, waardoor het percentage in het jaar dat het wel gebeurt, hoger ligt en het andere jaar 0 is;
- er zijn fluctuaties in gastoudervoorzieningen (door verschillende gemeenten naar voren gebracht), waardoor het lastig is in het begin van het jaar het aantal (minimale) gastouderinspecties te bepalen.

Voor een (incidenteel) hoog percentage is als reden aangevoerd, dat er incidenteel uitgebreider onderzoek (pilot) is gedaan in een bepaald jaar om een beeld van de kwaliteit van VGO's te krijgen. Voor een structureel hoog percentage is als reden genoemd dat dit gemeentelijk beleid is: elke gastoudervoorziening wordt om het jaar geïnspecteerd.
Bij een betrekkelijk laag percentage wordt beperkte capaciteit van de GGD dan wel een beperkt gemeentelijk budget als reden genoemd.

3.2.4 Risicogestuurd toezicht

vier risicogradaties

Vanaf 2012 is een nieuwe methode van risicogestuurd toezicht toegepast op de kwaliteit van de kinderopvang met als doel toezicht gerichter te laten plaatsvinden. Alle kinderdagverblijven, voorzieningen voor buitenschoolse opvang en gastouderbureaus moeten nog steeds jaarlijks geïnspecteerd worden, maar de inspectieactiviteiten worden voor iedere locatie op maat ingezet. Door het risico op niet-naleving te bepalen kan meer aandacht uitgaan naar locaties met een verhoogd risico op niet-naleving. Ten behoeve van de vaststelling van het risicoprofiel heeft GGD Nederland drie risicoprofielmodellen ontwikkeld: één voor de KDV en BSO samen, één voor de PSZ en één voor de GOB. De inspecteur kinderopvang maakt na de inspectie een risicoprofiel aan de hand van het toepasselijke model, dat zeven indicatoren bevat. Na de toekenning van een kleur per indicator volgt de locatiekleur uit het model. Hiermee bepaalt de inspecteur in principe de inspectieactiviteiten voor het komend jaar.

Het toekennen van een profiel gebeurt op zijn vroegst na ruim een jaar na de start van de exploitatie van een locatie. Gedurende de periode direct de na start wordt een onderzoek op alle toetsbare voorwaarden

[15] Bron: IvhO, 2015.

uitgevoerd (dat betekent het 3-maandenonderzoek en een onderzoek het jaar daarop). Pas na het onderzoek van het tweede jaar wordt het eerste risicoprofiel gemaakt. Dat betekent dat risicogestuurd toezicht niet voor alle locaties wordt toegepast.

Er zijn vier profielen, aangeduid met de kleuren groen, geel, oranje en rood. Rood is een indicatie voor verhoogde inspectie-activiteit. Groen of geel is een indicatie voor verminderde inspectie-aandacht (ten opzichte van het reguliere onderzoek). Oranje geeft een indicatie dat er op onderdelen extra aandacht verwacht wordt, maar niet in dezelfde mate als bij een locatie met een rood risicoprofiel.

spreiding over risicoprofielen

Risicogestuurd toezicht wordt volgens opgave van de GGD'en in het onderzoek in 2014 zo goed als overal toegepast. Beoogd was de verdeling over risicoprofielen (weergegeven in vier kleuren) in beeld te brengen om deze te kunnen vergelijken met de hoogte van de uitgaven. Hoewel vooraf verwacht werd dat de registratie van de 'kleuren' in GIR met ingang van 2014 volledig zou zijn, met uitzondering van één GGD, is bij analyse van de gegevens naar voren gekomen dat er verschillend is omgegaan met de kleurenregistratie. Er zijn twee GGD'en die GIR in het geheel niet hiervoor hebben gebruikt. Daarnaast bleek er bij een aantal GGD'en een hoog percentage 'onbekend'[16] te zijn. Navraag leerde dat, in een aantal gevallen naast GIR sprake was van een eigen registratie, waarbij GIR soms wel en soms niet is bijgehouden. In andere gevallen is alleen een kleurwijziging ingevoerd en is kleurbehoud niet aangetekend. Hierdoor zijn niet-gekleurde locaties multi-interpretabel en is bij niet-gekleurde locaties onduidelijk of ze geen kleur hebben dan wel de kleur niet is aangetekend in GIR. Er kan daarom niet goed worden vastgesteld hoe de verdeling is.

Wel kan op grond van de beschikbare gegevens –met bovenstaande kanttekening –een indicatie worden gegeven. Kijken we alleen naar de locaties die een kleur toegekend hebben gekregen[17] als best beschikbare informatie, dan blijkt dat aan het begin van 2014 45% groen is, 36% geel, 13% oranje en 6% rood. Dat betekent dus dat bijna de helft van de in het risicogestuurd toezicht opgenomen locaties de lichtste inspectievorm vergt.

Deze verdeling is gemiddeld gelijk voor kleine en grote gemeenten; alleen de vier grote steden blijken gemiddeld naar verhouding iets meer oranje en rode locaties te hebben dan de overige grootteklassen.

Achter de vergelijkbare gemiddelden per structuurklasse van gemeenten gaan overigens wel sterke verschillen tussen gemeenten binnen een klasse schuil. Om een voorbeeld te noemen: bij de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners varieert het percentage groen van 21% tot 83%, en rood van 3% tot 19%.

urenbesteding

De kleuren zijn belangrijk voor de te verwachten urenbesteding. De inspectie van een groene locatie behelst immers minder werk dan de inspectie van een rode locatie, met geel en oranje daartussen in. De GGD GHOR Nederland heeft begin 2015 onder de GGD'en een uitvraag gedaan naar de gemiddelde inspectietijden per 'kleur'. Met het voorbehoud van interpretatieverschillen door respondenten (totale urenbesteding per locatie of urenbesteding per jaarlijkse inspectie van een locatie op basis van de minimale inspectie-items) ontstaat toch een beeld, met name tussen de verhoudingen van de kleuren. De rode locaties (volledigste inspectie) als uitgangspunt nemend, kan worden geconstateerd dat aan een groene locatie gemiddeld ongeveer een kwart van de tijd van een rode locatie wordt besteed, aan een gele

---

16 Indien in een eerder jaar een kleur is toegekend aan een locatie (en derhalve de locatie is opgenomen in het risicogestuurd toezicht), maar in 2014 niet, dan is de kleur voor 2014 aangemerkt als 'onbekend'.

17 Op grond van de in GIR opgenomen kleurregistratie, aangevuld met gegevens van de gemeente Amsterdam.

locatie ongeveer 40% en aan een oranje locatie ruim 55%. Rondom deze gemiddelden scoren GGD'en gespreid.
Volgens de opgave (waarbij, zoals is aangegeven, sprake kan zijn van verschillende interpretaties van urenbesteding) wordt aan een rode locatie gemiddeld 27 uur besteed, met een spreiding tussen GGD'en van 16 tot 33 uur. De urenbesteding aan een groene locatie ligt rond de 7 uur en varieert van 4 tot 11 uur. De bovenkant van de bandbreedte lijkt samen te hangen met beleidskeuzes om uitgebreider te toetsen dan wettelijk voorgeschreven en opnieuw te toetsen na handhaving, ook bij groene en gele locaties.
Daarnaar gevraagd wordt slechts in enkele gevallen aangegeven dat men eigenlijk meer tijd had willen besteden dan men feitelijk heeft gedaan. Deze bevinding wijst erop, dat het toezicht behoorlijk volledig wordt uitgevoerd in de ogen van de GGD'en.

3.3 Omvang handhaving

handhavingsadviezen en handhavingstrajecten

Handhaving begint waar toezicht eindigt: uit een inspectie volgt een advies tot al dan niet handhaven. Dit is het geval bij elk type inspectie, met uitzondering van de inspectie vóór inschrijving; deze leidt tot een advies al dan niet inschrijven.
Het percentage inspecties dat leidt tot een handhavingsadvies kan worden gezien als indicator van de potentiële workload voor de handhaver en tegelijkertijd ook als indicator voor de nalevingsbereidheid van houders. De IvhO hanteert als indicator het percentage *jaarlijkse inspecties*, dat tot een handhavingsadvies leidt. In het onderhavige onderzoek is hierbij aangesloten om verwarring te voorkomen.
Als resultaat van een inspectie wordt ook het aantal overtredingen aangegeven en de scores op de verschillende inspectievoorwaarden die zijn getoetst tijdens de inspectie. De GGD-inspecteur levert hiermee een advies op aan de handhaver, in principe de gemeente.

Vervolgens besluit de gemeente of er al dan niet een handhavingstraject wordt gestart. Het komt ook voor, dat er al een handhavingstraject loopt voor de betreffende locatie. Het nieuwe handhavingsadvies wordt dan hierin meegenomen. Een handhavingstraject kan dus volgen op één inspectie, maar ook een aantal inspecties. De startdatum en einddatum van elk handhavingstraject worden in principe in GIR Handhaven genoteerd.

In een handhavingstraject worden verschillende overtredingen meegenomen, die ook bij één of meer inspecties kunnen zijn geconstateerd. Binnen een handhavingstraject onderneemt de handhaver (meestal de gemeente) handhavingsacties, waarvan de volgende typen worden onderscheiden: overleg en overreding, waarschuwing, aanwijzing, last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, exploitatieverbod, uitschrijven uit het register, bestuurlijke boete en ook 'niet handhaven'. Binnen een traject kan sprake zijn van verschillende typen handhavingsacties, bijvoorbeeld een aanwijzing voor een deel van de voorwaarden en 'niet handhaven' voor een ander deel.

Er is dus een scala aan mogelijke handhavingsinzet, zowel qua typen acties, te handhaven overtredingen als inspecties die tot handhavingstrajecten leiden. Omdat het er in het onderhavige onderzoek om gaat een indicator te vinden die als achtergrond voor de handhavingskosten kan dienen, is gekeken naar een zo eenduidig en ook zo volledig mogelijk (inclusief datumaanduiding) geregistreerd gegeven met betrekking tot handhaving. Het aantal gestarte handhavingstrajecten bleek hiervoor het meest in aanmerking te komen, hoewel ook dit gegeven helaas niet volledig is, omdat niet alle gemeenten GIR Handhaven hebben gehanteerd.

omvang van de handhaving

Alle inspecties, met uitzondering van de inspecties vóór inschrijving, leiden al dan niet tot een handhavingsadvies. Kijken we naar de jaarlijkse inspecties (17.500 voor alle gemeenten in 2014), dan heeft een derde hiervan (5.630 in 2014[18]) geleid tot een handhavingsadvies. Dit percentage loopt per GGD uiteen van 13% tot 56%. Het percentage handhavingsadviezen ligt – ten opzichte van de jaarlijkse onderzoeken – lager voor incidentele en nadere onderzoeken, en hoger voor onderzoek binnen 3 maanden na registratie. Ook naar type opvang zijn er verschillen: het percentage is hoger voor de kindcentra[19] en gastouderbureaus, namelijk 37%. Voor gastouders leidde 12% van de jaarlijkse inspecties tot een handhavingsadvies.

Gemeenten besluiten in vervolg op ontvangen handhavingsadvies of er al dan niet wordt overgegaan tot daadwerkelijk handhaven.[20] Indien wordt gehandhaafd, start de gemeente een handhavingstraject of betrekt het (nieuwe) handhavingsadvies in een reeds lopend handhavingstraject. In het onderzoek is gekeken naar het aantal gestarte handhavingstrajecten als achtergrond waartegen de handhavingskosten worden bezien. Niet alle gemeenten hebben handhavingsgegevens centraal geregistreerd en er kon daarom geen landelijk totaal worden gemeten. Het wel geregistreerde aantal gestarte handhavingstrajecten (ongeacht of dit volgt op een jaarlijkse inspectie of een ander type inspectie, en tevens een onderschatting vanwege de onvolledigheid van de registratie) was 6.460 in 2014.

---

18 Op basis van GIR Inspecteren, aangevuld met gegevens van de gemeente Amsterdam – derhalve voor 388 van de 393 gemeenten.

19 Kindcentra = KDV, BSO en PSZ.

20 De mate waarin dit gebeurt en de beoordeling van het handhavingsbeleid van gemeenten is niet onderzocht; de Inspectie van het Onderwijs houdt hier toezicht op.

4 Kosten van toezicht en handhaving

4.1 Inleiding

Het toezicht wordt in principe uitgevoerd door de GGD'en en de handhaving (inclusief registratie in het LRKP en GIR Handhaven) door de gemeenten. De toezichtsuitgaven zijn daarom uitgevraagd bij GGD'en en de handhavingsuitgaven bij gemeenten. Ter verificatie en ter aanvulling van non-respons van GGD'en zijn toezichtsuitgaven – dat wil zeggen de bedragen die gemeenten hiervoor aan de GGD hebben betaald – tevens uitgevraagd bij gemeenten.
Voorts is er in sommige gevallen sprake van een afwijkende taakverdeling, waarbij handhaving is uitbesteed aan de GGD of omgekeerd, waarbij het toezicht door de gemeente zelf wordt gedaan[21]. In de dataverzameling is hiermee rekening gehouden, zodat er een juiste scheiding tussen de uitgaven aan beide taken is.

Hierna wordt eerst ingegaan op de kosten van toezicht (paragraaf 4.2) en vervolgens op de kosten van handhaving (paragraaf 4.3).
Tot slot wordt in paragraaf 4.4 ingegaan op de gemeentelijke inkomsten voor toezicht en handhaving.

4.2 Kosten toezicht

kwaliteit gegevens

De uitgaven aan toezicht zijn gemeten in een enquête onder de GGD'en. Door de hoge respons (92%) zijn de uitgaven 2014 vrijwel volledig feitelijk in beeld gebracht en hoefde slechts een beperkt deel te worden bijgeschat.
De GGD'en hebben in principe de uitgaven per gemeente opgegeven. Niet alle GGD'en konden deze informatie uit hun administratie halen. Indien geen uitsplitsing van uitgaven per gemeente beschikbaar was, is de uitsplitsing gemaakt op basis van de inkomsten van gemeenten (facturen). In een aantal gevallen was het ook niet mogelijk uitgaven aan precies deze taak (als die onderdeel vormt van een breder product) in beeld te brengen. Er is dan – als beste benadering van de uitgaven – een opgave gedaan van de inkomsten van gemeenten, aannemend dat deze niet sterk afwijken van de uitgaven.

Waar wel uitgaven en inkomsten apart in beeld konden worden gebracht, verschillen deze veelal in beperkte mate van elkaar en dekken de inkomsten de uitgaven ongeveer. Dat is echter niet altijd het geval. Het komt voor dat de uitgaven van de GGD substantieel hoger zijn dan de inkomsten die via gerichte facturering voor deze taak van gemeenten worden ontvangen. Het tekort wordt dan aangevuld door de 'inwonerbijdragen' van gemeenten en door 'eigen middelen' van de GGD. Ook het omgekeerde doet zich voor, namelijk dat de uitgaven lager zijn dan de inkomsten, waarna met gemeenten wordt overlegd wat met het surplus gebeurt.
In het onderzoek zijn de feitelijke uitgaven meegenomen, dus dat wat de GGD werkelijk heeft besteed (of de benadering van dat bedrag).

[21] Toezicht door de gemeente zelf vindt plaats in de gemeente Utrecht. Handhaving door de GGD vindt in meer gemeenten plaats.

totale uitgaven toezicht

De gemeten uitgaven aan toezicht van de 361 gemeenten waarover de responderende GGD'en informatie hebben gegeven, bedragen in 2014 €21,8 miljoen. De belangrijkste determinant is de omvang van het kinderopvangaanbod (aantal locaties) en daarmee samenhangende aantallen inspecties. Voorts is er samenhang met structuurkenmerken van gemeenten (achtergrondfactoren), namelijk dichtheid en sociale structuur. Op basis hiervan is een bijschatting gemaakt voor de gemeenten waarvan financiële gegevens ontbreken.
Het landelijk totaal aan toezichtsuitgaven voor 2014 ramen we op €23,5 miljoen euro, oftewel 1,4 euro per inwoner.

kosten naar typen inspecties

Voor de meeste GGD'en bleek het niet mogelijk om de toezichtsuitgaven uit te splitsen naar typen inspecties. Uit de gegevens van de enkele GGD'en die wel een uitsplitsing hebben gegeven (een vijfde van de totale uitgaven vertegenwoordigend), blijkt dat iets meer dan de helft is uitgegeven aan de jaarlijkse inspecties.

kosten naar structuurkenmerken

Uit tabel 4.1 blijkt dat de toezichtskosten per inwoner of kind het hoogst zijn in de vier grote steden. Tussen de andere grootteklassen zijn er nauwelijks verschillen (gemiddeld 1,3 en 1,4 euro per inwoner).

Tabel 4.1: Uitgaven toezicht naar structuurkenmerken gemeenten (respons N=361)

Kenmerk	*Klassen*	*Euro / inwoner*	*Euro / kind < 12 jaar*
Gemiddeld	Nederland	1,4	10,6
Gemeentegrootte			
	< 20.000 inwoners	1,4	10,5
	20.000- 50.000	1,3	10,2
	50.000-100.000	1,3	9,3
	100.000-250.000	1,4	10,5
	> 250.000 inwoners	1,8	13,1
Dichtheid (omgevingsadressendichtheid)			
	Zeer dun	1,4	10,9
	Dun	1,3	9,7
	Dicht	1,3	10,0
	Zeer dicht	1,5	11,7

In dit onderzoek is het mogelijk de uitgaven voor toezicht te relateren aan de omvang van de activiteiten. Er is immers bekend hoeveel kinderopvang er is in elke gemeente. Zoals in het analysekader is aangegeven, wordt verondersteld dat een relatief hoger aantal locaties kinderopvang tot hogere kosten per inwoner kan leiden. Tabel 4.2 laat zien hoe hoog de kosten per locatie (exclusief VGO, waarvoor jaarlijkse inspectie slechts partieel verplicht is) respectievelijk per daadwerkelijk geïnspecteerde locatie (inclusief VGO) zijn.

Tabel 4.2: Uitgaven toezicht naar structuurkenmerken gemeenten (respons N=361): per locatie (excl. VGO) en per geïnspecteerde locatie (incl. VGO)

Kenmerk	Klassen	Euro / locatie	Euro / geïnspecteerde locatie
Gemiddeld	Nederland	1.450	1.280
Gemeentegrootte			
	< 20.000 inwoners	1.400	1.150
	20.000- 50.000	1.410	1.190
	50.000-100.000	1.390	1.210
	100.000-250.000	1.400	1.260
	> 250.000 inwoners	1.720	1.710
Dichtheid (omgevingsadressendichtheid)			
	Zeer dun	1.390	1.180
	Dun	1.400	1.180
	Dicht	1.460	1.280
	Zeer dicht	1.550	1.470

Ook nu blijkt dat met name bij de G4 de uitgaven per (geïnspecteerde) locatie hoger zijn. Dit hogere gemiddelde is het gevolg van een relatief lage naleving door houders (dat wil zeggen: een groot deel van de inspecties mondt uit in een handhavingsadvies) en voorts ook van beleid om (per inspectie) uitgebreider te toetsen en vaker te inspecteren.

relatie met aantallen

Er is gekeken in hoeverre het uitgavenniveau samenhangt met de omvang van de werkzaamheden (aantallen locaties, aantallen inspecties). Onder verwijzing naar het analysekader, hebben we in het onderzoek gekeken of het verschil maakt, of er relatief veel locaties (in relatie tot het aantal kinderen) zijn, of er veel inspecties worden uitgevoerd (per locatie; dus de intensiteit van inspecties), of er veel 'groene' locaties zijn (met minder intensieve inspecties), welke typen kinderopvang zijn oververtegenwoordigd, of er veel wijzigingen zijn, of er veel handhavingsadviezen zijn gegeven (als indicatie voor de mate van naleving door houders van kinderopvanglocaties).

Uitgedrukt in euro's per inwoner nemen – niet onverwacht – de kosten toe naarmate er relatief meer locaties zijn. Echter, de kosten *per locatie* laten geen verband zien met het aantal locaties en de kosten per geïnspecteerde locatie liggen iets hoger voor gemeenten met (zeer) veel locaties dan voor gemeenten met (zeer) weinig locaties. Er is derhalve geen 'schaalvoordeel' geconstateerd; het toezicht wordt niet relatief goedkoper, als er meer locaties zijn.

4.3 Kosten handhaving inclusief registratie

kwaliteit gegevens

De uitgaven aan handhaving, waaronder ook de registratietaken van gemeenten zijn begrepen, zijn uitgevraagd bij een steekproef van 43 gemeenten. Van de 29 responderende gemeenten hebben er 24 bruikbare gegevens met betrekking tot de uitgaven aangeleverd. Er zijn naar verhouding meer grote dan kleine gemeenten die hebben gerespondeerd. Het bleek, met name voor kleinere gemeenten, niet goed mogelijk om uitgaven aan handhaving kinderopvang uit de administratie te destilleren, omdat er geen – uitsluitend voor deze taak – aangewezen ambtenaren zijn en er geen tijd wordt geschreven. De personele inzet varieert door het jaar heen en is in die gevallen een schatting. Op basis van de personele inzet zijn de

kosten, inclusief overhead, geraamd. De door gemeenten opgegeven handhavingskosten zijn derhalve minder precies dan de toezichtskosten.
Voorts is het van belang de respons te duiden. De 24 gemeenten die bruikbare financiële gegevens hebben geleverd, vertegenwoordigen met elkaar 20% van de inwoners, en ook 20% van de kinderopvanglocaties (exclusief VGO). In termen van toezichtsuitgaven gaat het zelfs om 23%. Dat betekent dat voor 23% van de toezichtsuitgaven gemeten is welke handhavingskosten hierbij komen. Voor de overige 67% moesten handhavingskosten worden bijgeschat. Dat impliceert dat met de beschikbare gegevens een voorzichtige raming kan worden gegeven. We presenteren wel uitkomsten, maar met marges en met de toevoeging dat deze met voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

totale uitgaven handhaving inclusief registratie

Met in acht name van hetgeen hiervoor over de kwaliteit van de gegevens is gezegd, is getracht een doorrekening van de gemeten handhavingsuitgaven naar heel Nederland te maken. Hiertoe is via verschillende methoden een bijschatting gemaakt, namelijk (I) via een verhoudingsgetal ten opzichte van toezicht en (II) via gemiddelde kosten per hoeveelheid werk.

I. Verhouding ten opzichte van toezicht

De eerste methode is gebaseerd op de aanname van het bestaan van een zekere verhouding tussen toezichtskosten enerzijds en handhavingskosten anderzijds. Deze verhouding is berekend voor de responsgemeenten en daarna vertaald naar de overige Nederlandse gemeenten.

De verhouding in de respons tussen handhaving en toezicht is berekend voor alle responsgemeenten gezamenlijk en voor grote en kleine gemeenten apart. Er is zowel een ongewogen gemiddelde berekend (elke gemeente telt even zwaar) als een gewogen gemiddelde, waarbij rekening is gehouden met de omvang van de totale uitgaven (gemeenten met hoge uitgaven tellen zwaarder).

Tabel 4.3: Uitgaven handhaving inclusief registratie in relatie tot uitgaven toezicht, naar gemeentegrootte (respons N=24), als % van de totale uitgaven

Kenmerk	Ongewogen %	Gewogen %
Alle responsgemeenten (N=24)	40 %	39,4 %
< 100.000 inwoners (N=16)	41 %	39,5 %
> 100.000 inwoners (N=8)	40 %	39,3 %

Uit tabel 4.3 is af te lezen dat de handhavingsuitgaven van de responsgemeenten gemiddeld 39 % van de totale uitgaven bedragen, en dat de gemiddelden van grote en kleinere gemeenten nagenoeg niet verschillen.
De bandbreedte is echter groot, namelijk tussen 22% en 66%. Extreme waarnemingen zijn er aan zowel de onderkant als de bovenkant, en bij zowel kleinere als grote gemeenten. Er is geen reden om aan te nemen dat deze waarnemingen onjuist zijn.

II. Kosten in relatie tot hoeveelheid werk

De andere methode gaat uit van gemiddelde kosten per werkhoeveelheid. Logischerwijze zouden de handhavingskosten moeten worden gekoppeld aan de omvang van de handhaving, te weten het aantal gestarte handhavingstrajecten (de gehanteerde indicator in dit onderzoek). Deze gegevens bleken echter onvolledig te zijn, door het niet gebruiken van GIR Handhaven door tientallen gemeenten. Dat betekent, dat het aantal handhavingstrajecten niet kan worden gebruikt als basis voor de ophoging. Daarom is als alternatief gekozen voor ophoging via het aantal locaties, die immers voor elke individuele gemeente bekend zijn, omdat het LRKP een landelijk dekkende basisregistratie is. Het aantal locaties is immers ook

een bepalende factor voor de omvang van de handhaving, zij het indirect (zie het analysekader in paragraaf 1.3).
De handhavingskosten van responsgemeenten zijn afgezet tegen het aantal locaties in die gemeenten. Dit leidt tot gemiddelde handhavingskosten per locatie per gemeente. Er is ten behoeve van de berekeningen differentiatie aangebracht tussen dicht- en dunbebouwde gemeenten, omdat dichtheid invloed blijkt te hebben op de hoogte van de toezichtskosten. Met deze gedifferentieerde gemiddelde kosten is daarmee een ophoging naar heel Nederland geraamd.

Ophoging van de gemeten handhavingskosten langs deze twee wegen, dat wil zeggen via de verhouding ten opzichte van de toezichtskosten en via kosten per locatie zou leiden tot een schatting van de handhavingskosten voor heel Nederland van €15 à €17 miljoen, oftewel €0,9 à €1,0 per inwoner.
Via beide methodes zijn ook bandbreedtes te berekenen bij bepaalde aannames van de afwijking van de overige, niet in de respons opgenomen, Nederlandse gemeenten:

I) Indien de gemeenten die niet in de respons zitten (77% van de toezichtskosten vertegenwoordigend) gemiddeld een aandeel handhavingskosten in de totale kosten zouden hebben dat 10%-punt lager of hoger is dan het gemiddelde in de respons, dan wordt de bandbreedte opgerekt tot €14 à €18 miljoen.
II) Indien de gemeenten die niet in de respons zitten (80% van de kinderopvanglocaties exclusief VGO) aan handhaving gemiddeld 25% minder of meer per locatie zouden uitgeven, dan wordt de bandbreedte opgerekt tot €14 à €21 miljoen.

De totale uitgaven aan toezicht en handhaving kinderopvang 2014 zijn derhalve met marges te ramen. Bovenop de circa €23,5 miljoen voor toezicht komt een bedrag van €15 à €17 miljoen voor handhaving. Dit zijn de gemiddelde uitkomsten van elk van beide bijschattingsmethoden.
Met grotere voorzichtigheid door bandbreedtes bij beide bijschattingsmethoden te hanteren, zou dit moeten worden geraamd op €14 à €21 miljoen. Uitgedrukt in het aandeel handhavingskosten in de totale kosten zou het dan gaan om een bandbreedte van 37% à 47%.

4.4 Inkomsten

Van de onderzoeksgemeenten heeft een kwart specifieke, eigen inkomsten voor toezicht en handhaving kinderopvang. Het gaat hierbij bijna uitsluitend om leges. Eén gemeente heeft boetes in het kader van handhaving meegenomen bij de inkomsten.

aanwezigheid en reden van leges

Volgens de brancheorganisatie Kinderopvang heft landelijk circa een derde van de gemeenten (gespreid over grootteklassen en gespreid over Nederland) leges. In het huidige onderzoek heft een kwart van de onderzochte gemeenten leges voor inschrijving in het LRKP.
De redenen om leges te heffen zijn voornamelijk financieel: gestegen kosten die de GGD in rekening brengt, het verhogen van baten om te voorkomen dat moet worden bezuinigd op handhaving, het beschouwen van kinderopvang als commerciële activiteit, waarbij de vergunningverlening (net als bij andere vergunningen) kostendekkend moet zijn. Daarnaast is als argument genoemd, dat het heffen van leges bevordert dat het doen van een aanvraag een bewuste handeling is.
Omgekeerd is als argument om géén leges te heffen aangevoerd, dat het gemeentelijk beleid is om kinderopvang te bevorderen en leges daarvoor juist een drempel zou opwerpen. Ook speelt een rol, dat het heffen van leges extra administratie met zich meebrengt.

legestarieven

In het verlengde van de verschillende redenen voor legesheffing –van het opwerpen van een lichte drempel, via het genereren van enige inkomsten om meer financiële ruimte te hebben voor handhaving, tot het streven naar kostendekkendheid – variëren de tarieven zeer sterk. Voor inschrijving van een KDV is de variatie van €23,50 tot €2.275.[22] De gemeenten in het onderzoek gaven een bandbreedte aan van €102 tot €1.974 voor KDV. Over het algemeen wordt hetzelfde tarief gehanteerd voor KDV, BSO en GOB. Voor PSZ geldt vaak een iets lager tarief en voor VGO een beduidend lager tarief.

omvang legesinkomsten

Voor de (enkele) gemeenten met leges in het onderzoek dekken de inkomsten uit leges tussen 1% en 10 à 15% van de totale uitgaven aan toezicht en handhaving kinderopvang.[23]

22 Bron: Brancheorganisatie Kinderopvang.

23 Wettelijk mogen legesinkomsten maximaal de begrote kosten van afhandeling van de aanvraag dekken. Deze kosten (registratie, inspectie voor registratie) kunnen in het onderzoek echter niet worden onderscheiden van de overige kosten voor toezicht en handhaving. Daarom is de relatie met de totale uitgaven gelegd.

Bijlage

A Onderzoeksverantwoording

A.1.1 Inleiding

In het onderzoek is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande, landelijke databronnen. Deze bevatten gegevens over aantallen. Voor financiële gegevens waren geen landelijke bronnen beschikbaar. Deze zijn daarom uitgevraagd bij GGD'en en gemeenten, aangevuld met vragen naar nadere specificaties en toelichtingen die ook niet in landelijke bronnen zijn opgenomen. Er zijn enquêtes uitgezet onder zowel GGD'en als gemeenten.

In deze bijlage wordt eerst ingegaan op de eigen dataverzameling via de enquêtes onder GGD'en (paragraaf A.1.2) en gemeenten (paragraaf A.1.3).
Vervolgens wordt een korte beschrijving gegeven van de overige gebruikte bronnen, te weten het LRKP, GIR I en GIR H (paragraaf A.1.4), data van de Inspectie van het Onderwijs (paragraaf A.1.5) en overige databronnen (paragraaf A.1.6).

A.1.2 Enquête GGD'en

Inhoud vragenlijst

Er is een concept-vragenlijst gemaakt die in twee rondes is voorgelegd aan de opdrachtgever en de begeleidingscommissie en is getoetst bij enkele GGD'en.
De vragenlijst bevatte twee secties, één met betrekking tot achtergrondgegevens (in LRKP ontbrekende aantallen, taakverdeling met gemeenten) en één met betrekking tot uitgaven en inkomsten.
Er is gevraagd naar de totale omvang van uitgaven en inkomsten voor 2012, 2013 en 2014, begroot en gerealiseerd. Voorts is voor de realisatie 2014 ook gevraagd naar de verdeling van de uitgaven over zowel typen kinderopvang (onderscheiden naar KDV, BSO, PSZ, GOB en VGO) als typen inspecties (onderscheiden naar: voor registratie, na registratie, jaarlijks, nader onderzoek en incidenteel onderzoek).
Behalve gegevens over de GGD als geheel zijn ook financiële gegevens per inliggende gemeente uitgevraagd, de uitgaven per gemeente en de inkomsten (gefactureerde bedragen) van elke gemeente. Hierdoor kon voor het onderzoek worden beschikt over informatie over toezichtskosten per gemeente en kon daardoor ook de relatie met gemeentelijke kenmerken worden onderzocht.

benadering respondenten en omvang respons

Alle 25 GGD'en zijn integraal in het onderzoek opgenomen. Bij elke GGD is telefonisch de juiste contactpersoon gezocht, aan wie medewerking aan het onderzoek is gevraagd en vervolgens de vragenlijst is gemaild. In verschillende rondes heeft rappel plaatsgevonden, zowel per e-mail als telefonisch. Ook is de oorspronkelijke responstermijn van 3 weken verlengd tot – voor de laatste respondenten – acht weken. Het resultaat is, dat 23 van de 25 GGD'en de vragenlijst hebben geretourneerd (respons 92%).

In de tabellen A.1 en A.2 is de respons aangegeven, vertaald naar de gemeenten waarover de GGD'en informatie hebben aangeleverd.

Tabel A.1: Populatie en respons GGD-enquête, naar gemeentegrootte, ongewogen (gemeenten) en gewogen (voor inwoneraantal)

Klassen	NL gemeenten	NL inwoners	GGD-respons (gemeenten)		GGD-respons (inwoners)	
			abs	%	abs	%
Gemeentegrootte						
< 20.000 inwoners	125	1.659.465	121	97 %	1.615.798	97 %
20.000- 50.000	193	6.070.949	172	89 %	5.484.491	90 %
50.000-100.000	44	3.008.990	39	91 %	2.658.651	88 %
100.000-250.000	27	3.867.322	25	93 %	3.527.165	91 %
> 250.000 inwoners	4	2.295.420	4	100 %	2.295.420	100 %
Totaal Nederland	393	16.902.146	361	92 %	15.581.525	92 %

Tabel A.2: Populatie en respons GGD-enquête, naar structuurkenmerken gemeenten

Klassen	NL gemeenten	GGD-respons (gemeenten)	
		abs	%
Nederland	393	361	92%
Dichtheid (omgevingsadressendichtheid)			
Zeer dun	190	171	90%
Dun	121	114	94%
Dicht	59	53	90%
Zeer dicht	23	23	100%

Uit de tabellen A.1 en A.2 blijkt, dat er ook in termen van inliggende gemeenten een zeer grote respons is. Van 361 van de 393 van de Nederlandse gemeenten, oftewel 92%, zijn de toezichtskosten door GGD'en opgegeven. Ook voor elk van de verschillende onderscheiden klassen van gemeenten is de respons hoog. Dat betekent dat er een goede basis is voor analyse van de toezichtsuitgaven.

kwaliteit ingevulde vragenlijsten en analysemogelijkheden

Door de GGD'en is een bedrag opgegeven van de kosten die in 2014 met het toezicht zijn gemoeid (realisatie). Hierdoor is er een gedegen inzicht in de toezichtskosten in het recentste onderzoeksjaar 2014, met zo goed als landelijk dekkende gegevens – namelijk voor 361 van de 393 gemeenten in Nederland.

Het was soms niet altijd mogelijk de uitgaven precies in beeld te brengen, omdat deze onderdeel vormen van een breder product. In die gevallen is ervoor gekozen uit te gaan van de aan gemeenten gefactureerde bedragen (inkomsten van de GGD). Indien wel het totaal aan uitgaven voor toezicht op de kinderopvang bekend was, maar niet de verdeling ervan over gemeenten (omdat geen tijd wordt geschreven per gemeente), is de verdeling van de inkomsten vertaald naar de uitgaven. Op deze manier is voor alle gemeenten binnen de responderende gemeenten een bedrag voor uitgaven aan toezicht in 2014 gegenereerd. De analyse en rapportage over financiële gegevens is toegespitst op de realisatiecijfers 2014. Over de eerdere jaren waren in mindere mate financiële gegevens beschikbaar.

Vragen naar uitsplitsing van de uitgaven over typen kinderopvang of over soorten inspecties bleken lastig te beantwoorden en zijn door een minderheid van de GGD'en ingevuld. De geringe omvang van de respons, in combinatie met de grote variatie in wel ontvangen antwoorden, betekent dat hierover niet betrouwbaar kan worden gerapporteerd. De gemiddelde of relatieve toezichtskosten van elk type kinderopvang of van elk type inspectie kunnen daarom niet in beeld worden gebracht.

A.1.3 Enquête gemeenten

inhoud vragenlijst

Er is een concept-vragenlijst gemaakt die in twee rondes is voorgelegd aan de opdrachtgever en de begeleidingscommissie en die is getoetst bij enkele gemeenten.
De vragenlijst bevatte twee secties, één met betrekking tot achtergrondgegevens (in LRKP ontbrekende aantallen, inspectie VGO, taakverdeling met GGD) en één met betrekking tot uitgaven en inkomsten.

Er is gevraagd naar de totale omvang van uitgaven en inkomsten voor 2012, 2013 en 2014, begroot en gerealiseerd.
Binnen de uitgaven is verzocht onderscheid te maken tussen enerzijds aan de GGD betaalde bedragen voor toezicht, voor (eventueel) registratie in het LRKP en voor (eventueel) handhaving, en anderzijds uitgaven aan door de gemeente zelf uitgevoerde taken (in principe registratie en handhaving).
Ook is gevraagd de uitgaven aan eigen activiteiten te verdelen over registratie, handhaving en eventuele andere activiteiten (zoals beleid).
Ter verificatie is behalve naar uitgaven in euro's ook naar personele inzet gevraagd.
Bij de inkomsten is het totaalbedrag gevraagd (indien van toepassing; niet alle gemeenten hebben inkomsten), gespecificeerd naar leges en – nader toe te lichten – overige inkomsten. Ook het legestarief – indien van toepassing – is uitgevraagd.

steekproef gemeenten

Er is een steekproef samengesteld van 43 gemeenten. Bij de steekproeftrekking is gelet op voldoende spreiding over een aantal kenmerken:

- gemeentegrootte;
- ligging in Nederland (regionale spreiding; tenminste 1 gemeente uit elke GGD-regio);
- relatieve omvang kinderopvang (kinderen in kinderopvang);
- dichtheid (aan de hand van de omgevingsadressendichtheid);
- regionaal klantenpotentieel;
- het relatieve aantal bijstandsontvangers;
- het relatieve aantal minderheden;
- voor zover mogelijk: spreiding naar de mate waarin de risicoprofielen (kleuren) voorkomen.

Het steekproefvoorstel is voorgelegd aan de opdrachtgever en begeleidingscommissie en de steekproef is vervolgens, na inbreng van hen, vastgesteld.

benadering respondenten en omvang respons

Bij elke steekproefgemeente is telefonisch de juiste contactpersoon gezocht, aan wie medewerking aan het onderzoek is gevraagd. Vervolgens is de vragenlijst gemaild. In verschillende rondes heeft rappel plaatsgevonden, zowel per e-mail als telefonisch. Ook is de oorspronkelijke responstermijn van 3 weken verlengd tot – voor de laatste respondenten – zeven weken.

In de tabellen A.3 en A.4 zijn de steekproef en de respons aangegeven, gedifferentieerd naar verschillende klassen van gemeenten.

Tabel A.3: Populatie, steekproef en respons gemeenten

Gemeentegrootte	NL gemeenten	NL inwoners	Gemeenten steekproef	Gemeenten respons (gemeenten)		Gemeenten respons (inwoners)
			abs	abs	%	%
< 20.000 inwo	125	1.659.465	13	9	69 %	64 %
20.000 – 50.000	193	6.070.949	18	10	56 %	58 %
50.000 – 100.000	44	3.008.990	3	2	67 %	62 %
100.000 – 250.000	27	3.867.322	5	4	80 %	86 %
> 250.000 inwo	4	2.295.420	4	4	100 %	100 %
Totaal	393	16.902.146	43	29	67 %	88 %

Tabel A.4: Populatie, steekproef en respons gemeenten, naar structuurkenmerken gemeenten

Klassen	NL gemeenten	steekproef	respons	
			abs	% gem
Nederland	393	43	29	67%
Dichtheid (omgevingsadressendichtheid)				
Zeer dun	190	18	10	56%
Dun	121	12	9	75%
Dicht	59	6	5	83%
Zeer dicht	23	7	5	71%

Zoals in de tabellen A.3 en A.4 valt te zien, hebben 29 van de 43 steekproefgemeenten de vragenlijst geretourneerd (respons 67%). Ook is te zien dat de respons hoger was onder de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners dan onder de kleinere gemeenten. De vier grote steden hebben allemaal meegedaan. De responsgemeenten zijn goed gespreid over de onderscheiden structuurkenmerken .

kwaliteit ingevulde vragenlijsten en analysemogelijkheden

Het bleek, met name voor kleine gemeenten, niet mogelijk om de uitgaven aan handhaving kinderopvang uit de administratie te destilleren. Handhaving kinderopvang is in die gemeenten geen volle taak en er worden over het algemeen geen urenbestedingen bijgehouden. Veelal moest een schatting van de personele inzet worden gegeven, met een vertaling naar kosten in euro's.

Net als voor GGD'en geldt, dat de financiële gegevens over 2014 veel vaker zijn ingevuld, dan die over 2012 en 2013. Toch bleken 5 van de 29 gemeenten ook geen schatting te kunnen geven voor 2014. Voor de analyse van de handhavingskosten is daarom gebruik gemaakt van de gegevens van 24 responsgemeenten.

Er zijn 24 gemeenten die bruikbare financiële gegevens over 2014 hebben geleverd. Deze 24 gemeenten vertegenwoordigen met elkaar 20% van de inwoners, en ook 20% van de kinderopvanglocaties (exclusief VGO). Hoewel er van 6% (24 van 39) van de Nederlandse gemeenten gegevens over de handhavingsuitgaven beschikbaar zijn, wordt hiermee toch 20% van de inwoners en ook 20% van de kinderopvanglocaties gedekt.

Inzicht in de verdeling van de eigen kosten van gemeenten over registratie (in het LRKP) en handhaving was nog moelijker te bieden. Hierop zijn slechts enkele antwoorden gekomen, die sterk uiteenlopen. Het is daarom niet mogelijk gebleken om tijds- of geldbesteding aan registratietaken respectievelijk handhavingstaken apart in beeld te brengen.

De vraag naar inkomsten en legestarieven bleek voor slechts 7 van de 29 gemeenten opportuun. De ingevulde tarieven en bedragen aan inkomsten zijn illustratief, maar bieden geen basis voor ophoging van legesinkomsten naar heel Nederland. Er kon daarom geen landelijk bedrag aan inkomsten worden geraamd, ook niet met een bandbreedte.

A.1.4 Databestanden in beheer bij DUO

drie databases – LRKP, GIR I en GIR H

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) beheert een drietal bestanden in het kader van toezicht en handhaving kinderopvang. Het betreft het landelijk register kinderopvang en peuterspeelzalen (LRKP), de Gemeenschappelijke InspectieRuimte Inspecteren (GIR I) en de Gemeenschappelijke InspectieRuimte Handhaven (GIR H).
Voor het onderzoek heeft DUO een afslag van deelbestanden van het LRKP, GIR I en GIR H beschikbaar gesteld. De afslag is gemaakt op 2 maart 2015, omdat tot 1 maart 2015 de gelegenheid bestond voor gemeenten en GGD'en om de registratie over 2014 compleet te maken.
De 14 deelbestanden kennen verschillende ingangen, zoals locaties, inspectietrajecten en handhavingstrajecten. Via koppelingen zijn gegevens herleid tot locaties en gemeenten. De gemeentelijke indeling per 1-1-2015 is gehanteerd, omdat gemeentelijke herindelingen direct worden gemuteerd.

aard en kwaliteit databases

Het LRKP is een basisregistratie. Hierin moeten alle kinderopvanglocaties worden geregistreerd. Het vormt de basis voor wettelijke taken van gemeenten, maar bijvoorbeeld ook voor de toekenning van kinderopvangtoeslag aan klanten.

GIR I en GIR H zijn beide een gemeenschappelijk systeem van GGD'en en gemeenten, ter ondersteuning van de toezichts- en de handhavingstaak. In de loop van de jaren zijn GIR I en GIR H door steeds meer GGD'en respectievelijk gemeenten gebruikt. Echter, niet alle GGD'en en gemeenten doen dat. Er is één GGD, te weten de GGD Amsterdam, die geen van beide gebruikt. Wel heeft de GGD Amsterdam enkele toezichts- en handhavingsgegevens geleverd voor het onderzoek, waardoor op onderdelen ook Amsterdam kon worden meegenomen in het totaal.
Bij de bewerking en analyse van de GIR-bestanden in het onderzoek is gebleken dat ook partieel gebruik voorkomt, er interpretatieverschillen zijn of er verschillen zijn in interne afspraken, waardoor de wijze van invullen van GIR I niet eenduidig is. Voorts blijkt een aantal gemeenten (waaronder grote gemeenten) handhavingstrajecten niet in GIR H te hebben geregistreerd. Bij de analyse en interpretatie van bevindingen is hiermee zo goed mogelijk rekening gehouden. Helaas heeft dat de mogelijkheden voor een aantal beoogde conclusies enigszins beperkt.

typen gegevens in de databases

In het LRKP zijn gegevens opgenomen over locaties en kindplaatsen kinderopvang, onderscheiden naar typen kinderopvang: kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus, voorzieningen voor gastouderopvang en peuterspeelzalen. Peuterspeelzalen waren op 1 januari 2012 nog niet volledig ingevoerd; de aantallen zijn volledig vanaf 2013.
Ook zijn hierin de mutaties opgenomen: inschrijvingen en uitschrijvingen met bijbehorende data.
Registratie in het LRKP gebeurt in principe door gemeenten.

GIR I bevat gegevens over het toezicht op locaties, ook onderscheiden naar type opvang. Inspecties in verschillende stadia (van planning tot afronding), onderscheiden naar soorten inspectie, adviezen na

inspectie, en risicoprofielen (uitgedrukt in vier kleuren – van groen, via geel en oranje, naar rood) zijn opgenomen in GIR I. Registratie in GIR I gebeurt in principe door GGD'en.

GIR H bevat gegevens met betrekking tot handhaving: trajecten en handhavingsacties die worden uitgevoerd, onderscheiden naar soorten handhavingsacties. Registratie in GIR H gebeurt in principe door gemeenten.

A.1.5 Data Inspectie van het Onderwijs

In het kader van het tweedelijnstoezicht beschikt de Inspectie van het Onderwijs (IvhO) over gegevens met betrekking tot het aantal te inspecteren locaties en het aantal locaties dat daadwerkelijk aan een jaarlijks inspectieonderzoek is onderworpen.
Voor locaties van kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus en peuterspeelzalen bestaat een 100%-inspectieplicht. De IvhO heeft daartoe een selectie gemaakt van de locaties die onder deze plicht vallen en het aandeel daadwerkelijk geïnspecteerde locaties aangegeven.
Voor gastouderopvang bestaat geen 100%-inspectieplicht, maar moet tussen 5% en 30% jaarlijks worden geïnspecteerd. Ook hiervoor is een basisaantal met daaraan gekoppeld het inspectiepercentage in een bestand opgenomen.
De IvhO heeft de gegevens over het jaar 2014 beschikbaar gesteld, omdat ze deze zelf duidelijk betrouwbaarder achten dan de gegevens over 2013.

De gegevens van de IvhO zijn gebaseerd op data uit het LRKP en GIR I, en aangevuld met hierin ontbrekende gegevens, voor zover nodig voor haar taak.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van deze IvhO-gegevens voor het aangeven van percentages geïnspecteerde locaties.

A.1.6 Overige externe bronnen

Overige bronnen die zijn gebruikt, betreffen algemeen beschikbare data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), met name waar het gaat om structuurkenmerken die ook in de verdeling van het gemeentefonds worden gebruikt.

Voorts heeft de vereniging voor publieke gezondheid en veiligheid in Nederland, GGD GHOR Nederland, de resultaten van een raadpleging onder de GGD'en beschikbaar gesteld. Het betreft gegevens over enerzijds de feitelijke respectievelijke tijdsbesteding en anderzijds de nodig geachte tijdsbesteding aan inspecties bij verschillende risicoprofielen (kleuren).

40 jaar Cebeon!
Veertig jaar onafhankelijk en betrouwbaar beleidsonderzoek en -advies.
Met financiële expertise bijdragen aan maatschappelijke vraagstukken:
in de zorg, het sociale domein, de fysieke omgeving of veiligheid.
Kijk voor meer informatie op www.cebeon.nl of neem contact op.



Jollemanhof 18A (6e etage)
1019 GW Amsterdam
tel: 020-6274551
e-mail: cebeon@cebeon.nl
www.cebeon.nl